



University of Groningen

Het nieuwe spook der werkloosheid

Vonk, Gijsbert

Published in:

Wet werk en zekerheid in beweging

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Early version, also known as pre-print

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vonk, G. (2015). Het nieuwe spook der werkloosheid. In L. G. Verburg (editor), *Wet werk en zekerheid in beweging* (blz. 67-77). The Hague: Sdu Uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Het nieuwe spook der werkloosheid

Gijsbert Vonk¹

1. Inleiding

Deze bijdrage gaat in op de vraag wat de gevolgen zijn van de Wet werk en zekerheid en de Participatiewet voor de bescherming tegen de gevolgen van werkloosheid.

Wat er aan de achterkant van de sociale zekerheid wordt afgehaald (verkortings van de WW-duur met 14 maanden), wordt er aan de voorkant weer bijgeplakt in de vorm van een transitievergoeding. Deze berekening klopt niet helemaal, of beter gezegd: helemaal niet. Maar wel verwelkom ik de transitievergoeding als een nieuwe telg in de familie van de sociale zekerheid. Sociale zekerheid in een arbeidsrechtelijk jasje. Dat is een van de onderwerpen waarbij we zullen stilstaan.

De werkloosheid eindigt niet in de WW. Voor velen is de WW hooguit een tussenfase op weg naar de bijstand. Gelijktijdig met de Wet werk en zekerheid is ook de Participatiewet in werking getreden, de opvolger van de WWB. De Participatiewet zet de poorten van de bijstand open voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat is een andere manier om te zeggen: de Wet Wajong is afgeschaft en de toegang tot de WSW wordt drastisch beperkt. Onze zwakke broeders op de arbeidsmarkt wacht in de bijstand een onaangename verassing. De Participatiewet incorporeert namelijk tevens een parallel wetgevingstraject dat bekend staat onder de term “Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten”.² Hierin worden de duimschroeven van de medewerkingsverplichtingen verder aangedraaid onder dreiging van een aangescherpt, uniform sanctieregime. Ons in de Grondwet verankerde recht op een bestaansminimum dreigt te verworden tot een knoet om mensen mee te disciplineren. De bijstand: zij die daar binnentreden, kunnen maar beter alle hoop laten varen. Ook daar gaan we bij stilstaan.

Ik bouw deze bijdrage als volgt op. Om een decor te schetsen, staan we eerst kort stil bij de ontwikkeling en de gevolgen van de werkloosheid in Nederland (paragraaf 2). Daarna bekijken we hoe de Wet werk en zekerheid inwerkt op het regime van de WW (paragraaf 3) om vervolgens de ontwikkelingen op het terrein van de Participatiewet te bespreken (paragraaf 4). De bijdrage wordt afgesloten met een bespiegelende conclusie (paragraaf 5).

2. Werkloosheid, armoede en inkomensverdeling

Het is nog niet eens zo lang geleden dat economen, deskundigen en adviescolleges meenden dat de tijd van werkloosheid definitief voorbij was. De nooit-meer-werkloosheid-hype was gebaseerd op de verwachting dat met de pensionering van de babyboomers bij een normale, gematigde groei van de economie, structurele tekorten zullen ontstaan op de arbeidsmarkt. Toen de Commissie Bakker in 2008 moest adviseren over de herziening van het ontslagrecht, kwam deze tot de conclusie dat een

¹ Ik ben veel dank verschuldigd aan Marjolein den Uijl voor het kuisen van de tekst.

² *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 801

dergelijke herziening eigenlijk helemaal niet noodzakelijk is.³ Waar het om ging was om de WW zodanig aan te passen dat het beter mogelijk moest worden tijdens je loopbaan van baan te veranderen en jezelf te scholen. Met andere woorden: de WW is er niet om opvang te bieden voor langdurige werkloosheid, maar om zogenaamde transities op de arbeidsmarkt te faciliteren.

De inkt van het rapport van de Commissie Bakker was nog niet droog, of de wereld stortte zich in de grote financiële en economische crisis. Inmiddels is de werkloosheid fors gestegen. In absolute aantallen was deze nog nooit zo hoog. Momenteel bedraagt het aantal werklozen ruim 63040.000 wat neerkomt op ruim 8% van de beroepsbevolking.⁴ Het grote aantal is niet alleen een direct gevolg van de crisis, maar ook van het beleid waarmee deze crisis wordt beteugeld. Er moet worden gekort op de overheidsuitgaven. De laatste lichterding werklozen wordt gevormd door een groep van maar liefst 80.000 zorgmedewerkers die als gevolg van de bezuinigingen op de zorg op straat komt te staan. Inmiddels heeft minister Asscher in het kader van zijn sectorenbeleid 200 miljoen euro uitgetrokken om deze mensen weer elders aan de slag te krijgen.

In april 2014 is de stijging van de werkloosheid tot stilstand gekomen en sedertdien weer gedaald met ongeveer 10.000 personen per maand maar dat effect is door de stijging aan het eind van het jaar weer grotendeels teniet gedaan. - Maar toch is het Het is sowieso niet zo dat we ~~zomaar~~ kunnen denken dat we morgen weer het einde van de werkloosheid tegemoet kunnen zien en het paradijs van de Commissie Bakker weer in het zicht komt. Daarvoor heeft de crisis te diepe wonden geslagen.

15% van de jongeren is werkloos. Dat percentage lag een aantal jaar geleden nog op acht. Jeugdwerkloosheid heeft een nadelige invloed op de verdere loopbaan zoals we ook al zagen bij de *lost-generation* die werd geconfronteerd met de werkloosheid in de jaren 80. We moeten rekening houden dat dit verschijnsel nu weer voor de kop opduikt voor de huidige generatie jongeren. Bij allochtone jongeren ligt het werkloosheidspercentage op 35%. Hoeveel tijd is er nodig om het werkgelegenheidsniveau voor hen weer op een acceptabel niveau te krijgen? Verder zijn de kansarme regio's zoals de Oostelijke mijnstreek, Rotterdam Zuid en de Noordelijke provincies door de crisis nog verder op achterstand geplaatst.

Het meest opvallende is nog wel het verschijnsel van mensen die zich eenvoudigweg terugtrekken van de arbeidsmarkt. Volgens het CBS wordt de recente daling van de werkloosheid namelijk deels veroorzaakt door deze nieuwe vorm van absentisme. Deze mensen vragen geen uitkering en staan niet langer geregistreerd als werkzoekende bij het UWV.⁵ Om wie het precies gaat, is niet bekend. Zijn het Zzp-ers die marginaal aan het bijkussen zijn of gaat het om mensen die het zich kunnen permitteren geen uitkering te vragen omdat zij kunnen terugvallen op het inkomen van hun partner? Met die laatste suggestie moet worden opgepast. De armoede is sinds de crisis weer aan het stijgen. Bijna 10% van de huishoudens leeft nu onder de armoedegrens van 1000 euro per maand per huishouden. Dat is ruim één miljoen mensen, waarvan 400.000 kinderen. De risicogroepen zijn allochtonen, eenoudergezinnen en mensen in de bijstand. Zij moeten elk dubbeltje omdraaien, kunnen niet op vakantie en steken zich in diepe schulden.

³ *Naar een toekomst die werkt*, advies commissie arbeidsparticipatie, 16 juni 2008

⁴ CBS-persbericht, donderdag 21 augustus 2014

⁵ Ibidem

Wat betreft het aantal bijstandsgerechtigden: ook dat is aan het stijgen. We waren gewend geraakt aan een aantal van rond de 300.000, nu zijn het er 420.000. De oude, stabiele groep wordt ook wel eens aangeduid met het “granieten bestand”. Het is een bonte verzameling van mensen die het lastig vinden om zichzelf staande te houden in “de wedloop van het leven”. Ergens in het leven hebben ze een verkeerde afslag genomen of de bus gemist. Die oude groep wordt nu aangevuld met een verse aanwas van werklozen die als gevolg van de crisis op straat zijn komen te staan. Het zijn mensen die eerst misschien in de Deeltijd-WW hebben gezeten van minister Donner en vervolgens in de normale WW terecht zijn gekomen en nu van de bijstand afhankelijk worden.

In het licht van deze feiten, is de conclusie gerechtvaardigd dat we van dat werkloosheidsverschijnsel niet een-twee-drie afkomen, zeker niet als de economische situatie niet drastisch ten goede keert, maar langdurig blijft kwakkelen, zoals dat met Japan nu ook al drie decennia aan de hand is. Met dat kwakkelscenario moet terdege rekening worden gehouden. Economen zoals Nobelprijswinnaar *Paul Krugman* waarschuwen voor de terugkeer van het verschijnsel van massale, langdurige werkloosheid.⁶ Het trekt diepe sporen in de structuur van de arbeidsmarkt en plaatst een hele generatie werknemers op achterstand. Het is een spook en ook deze waart door Europa. Nederland doet het in vergelijking met de rest van Europa nog goed. Cijfers als 25% werkloosheid in Spanje, Portugal en Griekenland, met 50% jeugdwerkloosheid: dan heb je pas echt een probleem.

3. De Wet werk en zekerheid en werkloosheid

Verkorting werkloosheidsduur

De meest in het oog springende verandering die voortvloeit uit de Wet werk en zekerheid voor de WW is de verkorting van de werkloosheidsduur. Van 38 maanden naar 24 maanden. Dat is om – zoals het kabinet zegt – het stelsel activerender te maken. Een redenering van de koude grond, voor zover hier überhaupt van een redenering kan worden gesproken. En passant wordt er ook nog eens één miljard bezuinigd op de collectieve uitgaven. Dat helpt Nederland om te voldoen aan de normen van het Europese stabiliteitspact.

Met die verkorting van de WW-duur is iets raars aan de hand. Sociale partners hebben namelijk in het sociaal akkoord van 2013 afgesproken de resterende periode van veertien maanden zelf voor hun rekening te willen nemen. Zij mogen nu in de vorm van een SER-advies de regering gaan vertellen hoe ze dat willen gaan doen en financieren. Daarbij heeft de regering de kaders aangegeven. De lessen van de Commissie Buurmeijer moeten in acht worden genomen, zegt het kabinet.⁷ Dit is een verwijzing naar een parlementaire enquêtecommissie uit 1993 over de rol van de sociale partners bij de uitvoering van de WAO. Wat waren deze lessen ook al weer? Volgens het kabinet: een onafhankelijke claimbeoordeling en uitvoering. En de politiek bepaalt de polisvoorwaarden. Als onder die voorwaarden de WW-duur alsnog weer wordt uitgebreid tot 38 maanden, dan heeft de verkorting van de WW-duur wel een heel erg cosmetisch karakter gekregen. Hopelijk niet té cosmetisch want de Europese rekenmeesters laten zich niet om de tuin leiden.

Ik verwacht dat de polder weer op ingenieuze wijze van zich laat spreken. De voortekenen zijn wat dat betreft veelbelovend. In juni 2014 liet de SER aan de regering weten er nog niet uit te zijn, maar te streven naar een cao-stelsel van aanvullende WW-aanspraken die door werkgevers en

⁶ Paul Krugman, *The Return of the Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, Londen, 2014.

⁷ <https://www.ser.nl/nl/actueel/werkprogramma/rol-sociale-partners-arbeidsmarktinfrastructuur-ww.aspx>

werknemers wordt gefinancierd.⁸ Daarbij wordt de bal handig teruggekaatst naar de regering, door te vragen of de regeling kan worden uitgevoerd door de UWV, in die zin dat de sociale partners weer bij die uitvoering van de WW betrokken kunnen raken. Sociale partners betrekken bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen? “Niet doen” was eerste les uit het rapport van de Commissie Buurmeijer. Maar daarover laat de adviesaanvraag van deze regering zich niet langer uit. Als de suggestie van de SER wordt overgenomen hebben we de oude WW-duur gewoon weer terug, maar dan in een aanvullende financieringsvariant. Het effect van de operatie zou dan zijn, dat de personele werkingssfeer van de WW-aanvulling wordt teruggebracht naar werknemers die profiteren van cao-afspraken. De lelijke kop van het monster van het arbeidsrecht van twee snelheden laat weer van zich spreken: de buitenstaanders op de arbeidsmarkt (de zzp-ers en flexibele arbeidskrachten) vissen achter het net. Dit gaat in tegen het kabinetsbeleid en de doestellingen van de Wet werk en zekerheid.

Transitievergoeding

Op grond van art. 673 WWZ is de werkgever, indien de dienstbetrekking twee jaar heeft geduurd, een forfaitaire vergoeding verschuldigd al naar gelang de duur van het arbeidsverleden van de werknemer. Deze is betaalbaar als de werkgever de arbeidsovereenkomst heeft opgezegd, ontbonden of niet heeft voortgezet.

Over de transitievergoeding heeft ontslagvergoedingenspecialist *Alexandra Van Zanten-Baris* dit jaar een artikel geschreven in het maartnummer van TRA.⁹ Zij beklaagt zich erover dat de rechtsgrond voor de transitievergoeding niet duidelijk is. Wat ooit begon als een ontslagvergoeding die zijn grondslag vindt in het compensatiebeginsel, mondt uit in iets vaags als een transitievergoeding. Waarom hebben we die eigenlijk? Is het ter compensatie van het ontslagleed, gaat het erom de ongelijke positie van de werknemer ten opzichte van de werkgever te compenseren of is het de bedoeling de werknemer in staat te stellen de overstap naar een nieuwe baan te helpen financieren, zoals de Memorie van Toelichting zegt? Volgens *Van Zanten-Baris* is het een kleurloze vergoeding die te weinig nuanceert al naar gelang de omstandigheden van het geval. Hierdoor komt in haar ogen het idee van individuele compensatie voor geleden schade onder druk te staan. De omdoping van ontslagvergoeding naar transitievergoeding is volgens haar gevaarlijk. Straks verlaten we dat transitie-denken en dan spoelt de hele ontslagvergoeding weg, vreest de auteur.

Toen ik het stuk van *Van Zanten-Baris* las, kwam het mij voor dat het proces dat zij beschrijft (van concrete individuele aansprakelijkheid naar een meer abstract sociaal risico) een typisch kenmerk is van de verschuiving van risico's van het arbeidsrecht naar het socialezekerheidsrecht. Zelf beschouw ik dit proces blijmoedig als de geboorteweeën van een nieuw socialezekerheidsrisico.

Het ging in 1901 bij de invoering van de Invaliditeitswet niet anders: de individuele schadeaansprakelijkheid van de werkgever bij arbeidsongevallen werd vervangen door een collectieve socialezekerheidsaanspraak. De Amsterdamse rechtssocioloog *Rob Schwitters* heeft hierover in 1991 een boeiend proefschrift verdedigd.¹⁰ Hierin beschrijft hij hoe men aan het einde

⁸ <https://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2014/20140624-stand-van-zaken-advies-toekomst-arbeidsmarkt.aspx>

⁹ A. van Zanten-Baris, “De ‘kleurloze’ (transitie)vergoeding bij ontslag”, *TRA* 2014, 41-45.

¹⁰ R.J.S. Schwitters, *De risico's van de arbeid, Het ontstaan van de ongevallenwet 1901 in sociologisch perspectief*, 1991, Groningen, Wolters Noordhof.

van de 19^e eeuw anders begon aan te kijken tegen het arbeidsongeval. Het werd niet langer uitsluitend gezien als vraagstuk van schuld, roekeloosheid of onachtzaamheid van de arbeider of zijn individuele patroon, maar eerder als een risico dat nu eenmaal optreedt op het moment dat werkgevers en werknemers tot elkaar veroordeeld zijn in een productieproces. Bij de transitievergoeding doet zich een soortgelijk paradigmaverandering voor. Kenmerkend is dat deze is gebaseerd op compensatie van werkloosheid, niet als een gevolg van individueel falen van werkgever of werknemer maar als een normaal “risico van de arbeid”, zoals *Schwitters* dat noemt. Elementen van schuld komen nog wel in de regeling voor, maar dan bij wijze van uitzonderingen waarbij sprake is van “ernstig verwijtbaar handelen of nalaten” van werkgever en werknemer, in welke gevallen geen of juist een vergoeding verschuldigd is. In alle andere gevallen wordt aansprakelijkheid van schade verondersteld, niet alleen in termen van het loonverlies als gevolg van ontslag maar ook tegen de kosten die hij moet maken om een nieuwe baan te vinden. Bij een dergelijke verschuiving past het dat de vergoeding niet langer per individu wordt beoordeeld, maar dat deze - in beginsel - forfaitair wordt berekend. Dat gebeurt ook. De constructie is in wezen niet anders dan de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte op grond van art. 7:629 BW in het kader waarvan de werkgever evenzeer wordt geroepen een door de wetgever gedefinieerd risico af te dekken.

Een stapje verder zou worden gezet als de kosten van de transitievergoeding niet langer door de individuele werkgever gedragen wordt, maar door een collectief van werkgevers. Fondsvorming is daarvoor de aangewezen weg. Vooral kleine werkgevers zouden hierbij baat hebben. Het verdelen van de kosten van de vergoeding is bij de behandeling van de Wet werk en zekerheid aan de orde geweest, maar door het kabinet verworpen. Wel is er voor kleine werkgevers die moeten overgaan tot reorganisatieontslag ten gevolge van de financiële crisis nog een tijdelijke overgangsregeling getroffen. Ziet mijn Groningse collega *Saskia Peters* heil in een structurele uitzonderingspositie voor kleine werkgevers¹¹, zelf zou ik eerder willen pleiten voor een verdeling van het werkgeversrisico via gezamenlijke fondsvorming. Een dergelijke fondsvorming geeft uitdrukking aan de gedachte dat ontslag een collectief sociaal risico is. Wel zou het de transitievergoeding weer een stap verder in de richting van de sociale zekerheid drijven.

Fictieve opzegtermijn

Het nieuwe art. 671b, ~~lid 8~~ BW schrijft voor dat de kantonrechter ~~bij het bepalen van het tijdstip van ontbinding van de arbeidsovereenkomst rekening moet houden met de rehtens geldende opzegtermijn de arbeidsovereenkomst ontbindt op de datum de bij opzegging van toepassing zou zijn. (art. 671b, lid 8 BW)~~. Dit houdt in dat de werkgever niet langer de opzegtermijn kan ontlopen door een ontbinding te vragen. Het gevolg is dat huidige regeling in de WW inzake de fictieve opzegtermijn, waarbij ontslagvergoedingen moeten worden behandeld als ware het loon dat gedurende de opzegtermijn is ontvangen, overbodig wordt. Ik zeg gelukkig, want het is een ingewikkelde regeling; mijn hersenen komen altijd abrupt tot stilstand als ik het moet uitleggen aan studenten.

Laat mij nu denken dat de fictieve overgangstermijn mag worden bijgezet op het kerkhof van afgestorven ~~rechtsficties socialezekerheidsgedochten~~, in de jongste publicaties over de Wet werk en

¹¹ S.S.M. Peters, “Voor de kleintjes mag het arbeidsrecht een paar onsjes minder zijn”, *TRA* 2014/84

zekerheid zie ik haar als een Phoenix weer oprijzen.¹² Bij beëindiging met wederzijds goedvinden, zou het namelijk kunnen zijn dat er alsnog ontslagvergoedingen moeten worden toegerekend naar een opzegtermijn die niet in acht is genomen. En wat dan weer te doen met een werknemer die willoos toestaat dat een werkgever zomaar op grond van art. 7:673 lid 6 BW bepaalde kosten werk-naar-werktrajecten van de transitievergoeding aftrekt, terwijl dat eigenlijk in dit bijzondere geval niet mag. Pleegt zo'n werknemer misschien een benadelingshandeling met als gevolg dat hij een korting op de WW-uitkering mag verwachten? Het kan zijn dat dat er wel eens een gevalletje is die door de mazen van het net zwemt, maar daarvoor moet in de wet de fictieve opzegtermijn behouden blijven? Ik zeg altijd maar: wetgeving is als een tuin die je moet onderhouden; wat afgestorven is of redundant is geworden, moet worden verwijderd om ruimte te geven aan nieuwe groei. De rechtsgrond van de fictieve opzegtermijn was erin gelegen te voorkomen dat de gevolgen van de opzegtermijn konden worden omzeild via een ontbindingsprocedure bij de kantonrechter. Nu de kantonrechter bij ontbindingen zelf rekening moet houden met de opzegtermijn, is deze rechtsgrondslag komen te ontvallen.

Passende arbeid

Met de Wet werk en zekerheid wordt het begrip passende arbeid aangescherpt. Een professor moet nu al na een half jaar werkloosheid een baan accepteren als stratenveger of tomatenplukker, ook al moet hij daarvoor verhuizen naar het andere deel van het land. De aanpassing is vorm gegeven in de wet die moet worden uitgewerkt in een AMvB. De richtlijn passende arbeid is passé. Die richtlijn was ooit begonnen als een poging om de passende-arbeid-jurisprudentie van de CRvB te codificeren, maar werd steeds vaker gebruikt als vehikel voor de beleidsagenda van de minister van SZW. Daarvoor is die niet geschikt. De minister is niet eens in de positie om beleidsregels op te stellen over wetten die hij niet uitvoert. Om die reden duiden *Wijnand Zondag* en ik in een bijdrage voor de afscheidsbundel van *Irene Asscher-Vonk* de Richtlijn passende arbeid aan als een onbevoegd tot stand gekomen beleidsregel. De Raad van State nam een overeenkomstig standpunt aan in zijn advies bij de Wet werk en zekerheid en uiteindelijk ging de wetgever op dit punt overstag. Maar wat hebben we eraan als het middel wordt gebruikt om opnieuw een aanscherping door te voeren? De vorige was nog maar net achter de rug.¹³ Van het begrip passende arbeid in de WW is bijna niets meer over.

Passende arbeid heeft nu slechts betekenis gedurende het eerste half jaar van de werkloosheid.

Daarna moet al het werk worden geaccepteerd, ~~natuurlijk onder dreiging van de strengste sanctie: volledig stopzetting van de uitkering.~~ Als pleister op de wonde heeft de wetgever (alweer) een nieuw systeem van inkomensverrekening ingevoerd dat uitgaat van een vrijlatingspercentage van de verdiensten uit arbeid. Maar het effect ervan is relatief nu de werkloze elke baan moet accepteren, ongeacht het niveau van inkomsten (om het officiële motief van de wetgever maar eens om te draaien). De professor die tomaten gaat plukken gaat er maximaal € 500 per maand op vooruit. Zien we hem of haar daarvoor niet onmiddellijk naar de kassen snellen, dan geldt voor het UWV de verplichting om de WW- uitkering geheel te weigeren. Dat is nog eens een prikkel.

¹² Zie bijvoorbeeld het inzichtelijke artikel van P.S. Fluit, "Het nieuwe ontslag en toegang tot de sociale zekerheid. Verwijtbare werkloosheid en benadeling in het nieuwe ontslagrecht", *TRA* 2014/76.

¹³ G.J. Vonk en W.A. Zondag, "Passende arbeid, nog steeds een levend begrip" in *Exit: onderneming, werknemer en het einde van de dienstbetrekking*, M.S. Houwerzijl en S.S.M. Peters (red.), Deventer, 2009.

Het heeft iets desperaats: dat automatisme waarmee de wetgever telkens maar weer, jaar na jaar bezig is rechtsposities uit hollen met een beroep op het activerender maken van het stelsel. Activering is de afgod waarvoor we allemaal worden geacht deemoedig neer te knielen. En velen doen het met groot enthousiasme, totdat we op een dag wakker worden en ons plotseling realiseren welke prijs we voor dat activerende stelsel hebben moeten betalen. Een vorm van sociale zekerheid waar we zelf geen beroep op willen doen omdat het ons neerdrukt en geen perspectief biedt. We laten dit vooral gebeuren met de werklozen en de WW en de bijstand, traditioneel een groep die niet onmiddellijk de grootste gevoelens van solidariteit oproepen. Op de hypotheekrenteaftrek of de uniforme zorgpremie zijn we veel zuiniger. Die zijn er niet voor hen, maar voor ons zelf: de hardwerkende Nederlander, met zijn VOC-mentaliteit en zijn opgepoetste arbeidsethos.

4. Werkloos in de bijstand

Na de WW volgt de bijstand. De bijstand is al decennia lang strenger aan het worden. In januari van dit jaar schreef ik erover in een NJB-artikel.¹⁴ Het artikel kreeg de titel mee “repressieve verzorgingsstaat”, een banier die ik gebruik om de wedloop van strengere verplichtingen en sancties mee aan te duiden.

Dit is ongeveer het mechanisme. De publieke opinie is ontevreden dat er zoveel mensen een beroep doen op een uitkering of dat er wordt gefraudeerd. Het parlement reageert door nieuwe straffe voorwaarden in te voeren. De zieke moet meer aan zijn gezondheid denken, de werkloze moet sneller een baan accepteren, de kinderbijslagmoeder moet zorgen dat haar kind niet spijbelt, de allochtoon moet beter Nederlands spreken en zich sneller aanpassen, de bijstandsgerechtigde moet meer vrijwilligerswerk doen, etc. . Wie niet luistert kan een korting op zijn uitkering verwachten. Natuurlijk blijkt al snel uit handavingsonderzoek dat die nieuwe strenge voorwaarden niet altijd 100% worden nageleefd. Daarover wordt vervolgens weer schande geroepen.

“Was dünket euch?”, vraagt de aanklager. “Lass ihn Kreuzigen”! brult de massa. En daar begint het proces ~~begint weer~~ opnieuw: nieuwe verplichtingen en nog strengere sancties: fraude en misbruik, ze moeten met wortel en tak worden uitgeroeid.

Fraudewet

Het kroonjuweel van het streng, strenger, strengst beleid is de Fraudewet, ingevoerd door het kabinet Rutte I. Op elke overtreding van de inlichtingenplicht moet een bedrag aan boete worden opgelegd, dat even hoog is als de terugvordering die wordt ingesteld. Bij recidive volgt een boete van 150% van het benadelingsbedrag die kan worden ingevorderd door de beslagvrije voet (90% van de bijstandsnorm) maar liefst vijf jaar lang buiten werking te stellen.¹⁵ Tijdens die periode kan er geen sprake zijn van vrijwillige schuldsanering, want er is fraude gepleegd. Let wel: daarbij is het niet van belang of de burger de inlichtingenplicht heeft geschonden met het oogmerk om fraude te plegen, of willens en wetens. Het enkele feit dat iets niet is meegedeeld of iets verkeerd is doorgegeven, volstaat om een boete op te leggen. Het is draconische wetgeving, waar de Raad van State kritisch over was, maar die toch op een enthousiaste meerderheid kon rekenen in een Tweede Kamer van

¹⁴ G.J. Vonk, “Repressieve verzorgingsstaat”, *NJB* 2014, 95-102.

¹⁵ Voor de bijstand geldt uit hoofde van het vangnetkarakter een maximale termijn van drie maanden.

een demissionair kabinet. Alsof de duivel ermee speelt (of engelen zingen), in de week van het insturen van deze bijdrage heeft de CRvB zijn eerste uitspraak gedaan over de Fraudewet.¹⁶ Een gedeeltelijk werkloze leraar had te laat doorgegeven dat hij in de werkloze uren lessen had gegeven, waardoor hij 15.000 aan WW teveel had ontvangen. Dit bedrag werd teruggevorderd en opgelegd als boete: foutje van 30.000. Met het nieuwe stelsel wordt de vloer aangeveegd. De Raad schrijft een nieuwe boetesystematiek voor die rekening houdt met opzetkarakter van de overtreding. Op de radio hoorde ik nog een politicus die de schuld wilde geven aan het UWV. Maar dit soort valse geluiden werden in de kiem gesmoord door een rapport van de Nationale Ombudsman die uitdrukkelijk de beschuldigende vinger wees naar het stelsel van de Fraudewet zelf.¹⁷

Lex discipline

Dit proces van steeds strenger wordende verplichtingen – in Engels jargon ook wel aangeduid met de term conditionality – gevolgd door steeds strengere worden sancties is recentelijk in een stroomversnelling geraakt. Wat opvalt is dat vooral de onderkant van de groep uitkeringsgerechtigden, de mensen in de bijstand, de volle laag krijgen.

De Fraudewet was nog niet vastgesteld of dit kabinet is alweer met een nieuwe aanpassing gekomen om bijstandsgerechtigden in het gareel te dwingen. Dit gebeurt door een aantal medewerkingsverplichtingen expliciet in de wet op te nemen. Het gaat erom hen een betere werkhouding aan te leren. Dus niet alleen de plicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden, maar nu ook: ze moeten beter Nederlands leren, naar de andere kant van het land verhuizen, sneeuw vegen, bladeren harken, zich netjes kleden en de decolletés verbergen, hoofddoeken af. Als het de “case manager” niet zint, volgen er sancties. Tot dusver vormde sancties het vrije domein van gemeentelijk beleid, maar vanaf 1 januari 2015 is de sanctiebevoegdheid omgezet in een verplichting, althans voor overtreding van een aantal met name genoemde medewerkingsverplichtingen. Daarbij is het sanctiesysteem geïnspireerd door dat van de loonsanctie in de Wet WIA. Er moet in één keer standaard drie maanden geweigerd worden. Wie deze periode bekort wil zien, moet eerst ten overstaan van de Gemeente aantonen dat hij inmiddels zijn leven heeft gebeterd.

Gedrang aan de onderkant van de arbeidsmarkt

De bijstandsgerechtigde is vogelvrij verklaard. Hij is de paljas van de sociale zekerheid, samen met de WSW-er en de Wajonger, want ook zij zijn inmiddels ondergebracht in het eenvormige regime van de Participatiewet. Daar moeten ze met behulp van loonkostensubsidies en participatiebanen of als verplicht vrijwilliger aan het werk worden geholpen. Het is goed onder ogen te zien wat hiervan de gevolgen zijn. Waar aan de ene kant lager betaalden de concurrentie moeten dulden van “professoren die tomaten gaan plukken” en waar lager betaalde arbeidsplaatsen verdwijnen door de robotisering, worden aan de andere kant bijstandsgerechtigden door middel van werkervaringsplekken of met loonkostensubsidies weer de arbeidsmarkt opgejaagd. Het gevolg is concurrentie tussen werklozen en laagbetaalde werkenden. De verhalen die we hierover kunnen horen in de media zijn meer dan anekdotisch. Ze leggen een structureel probleem bloot van

¹⁶ CRvB 24 november 2014 ECLI: NL:CRvB:2014:3754.

¹⁷ Nationale Ombudsman, Geen fraudeur, toch boete, een onderzoek naar de fraudewet in de praktijk, rapportnummer 2014/159.

vermenging van gesubsidieerde en betaalde arbeid en van verdringing. Het leidt tot tragikomische taferelen. Laatst hoorde ik van een vrijwilliger in een tweedehandsmeubelzaak in Leeuwarden die het veld moest ruimen om plaats te maken voor een cohort bijstandsgerechtigden die op de winkel was afgestuurd in het kader van de tegenprestatie naar vermogen. Waar of niet waar, we weten al sinds het Britse *Poor Law Report* ~~ofuit~~ 1834 waartoe verplichte arbeid door “steuntrekkers” kan leiden, in termen van verdringing en degeneratie van de kwaliteit van de arbeid.¹⁸ Ik werd trouwens laatst nog gemaild met de mededeling dat de tweedehandsmeubelzaak inmiddels is afgebrand. Zo’n werkwaardig feit had zo maar in het Poor Law Report gepast.

Inbreuken in de persoonlijke levenssfeer

Ook kenmerkend zijn de inbreuken in de persoonlijke levenssfeer die uitkeringsgerechtigden zich moeten laten welgevalen. We kenden de problematiek van het huisbezoek. Huisbezoek is het eufemisme voor gedwongen betreden van woningen onder dreiging van stopzetting van de uitkering.¹⁹ Vorige maand werden we bovendien opgeschrikt door een plan van Asscher en Opstelten om in het kader van de fraudebestrijding over te gaan tot massale bestandsvergelijking, waarbij gegevens uit 17 databestanden bijeen worden gebracht: schuldgegevens, sanctieverleden, gegevens over bezittingen, etc. . Op die manier kan per persoon een profiel worden vastgesteld waarmee rekening wordt gehouden bij het controlebeleid. Bent u meneer Ali in postcodegebied 1057 in Amsterdam? Drie keer per dag rapporteren! De Raad van State had weinig waardering voor dit nieuwe “Systeem Risico-Indicatie” (SyRI), maar de bewindslieden gaan er naar verluid mee door.

Onzekerheid bij bijstandsgerechtigden

Over mensen in de bijstand wordt in de media en de politiek vaak negatief gerapporteerd, waardoor ze zich onzeker gaan voelen. Er zijn organisaties die daarvan profiteren. Zoals het commerciële bedrijf *Workfast* dat gemeenten met agressieve campagnes probeert te doen geloven dat zij het Haarlemmerwonderolie hebben gevonden om bijstandsgerechtigden te “empoweren”: 80% uitstroom binnen drie maanden, succes gegarandeerd.²⁰ Mensen die met *Workfast* te maken krijgen, moeten een paar keer per dag solliciteren en krijgen te horen dat ze dat maar beter kunnen doen, anders zal de gemeente hun uitkering stoppen. Het regent klachten, sommigen raken ervan overstuur. Toen ik daarover laatst daarover werd geïnterviewd voor een programma op de televisie, kreeg ik daags daarna een medewerker van *Workfast* aan de lijn. Hij had mij diezelfde dag gemaild, benaderd op facebook, op linkedin en op Twitter, waarschijnlijk zo’n intensieve methode die hij ook toepast in het kader van de intensieve aanpak van bijstandsgerechtigden. Tijdens het gesprek bleek dat de medewerker een ambivalente houding had ten opzichte van de empowerment van bijstandsgerechtigden. “Weet u meneer Vonk”, vertrouwde hij mij toe, “het probleem is dat ze tegenwoordig bij het minste of geringste dat hen niet bevalt, contact zoeken met de pers”.

5. Slotbeschouwing

De Wet werk en zekerheid heeft invloed op de bescherming van werklozen, maar deze moet niet worden overdreven. De uitkeringsduur wordt bekort, maar waarschijnlijk wordt dit weer gerepareerd

¹⁸ *Poor law report 1834*, zie in het bijzonder Deel1 over *Out-door relief of the able bodied, examples Parish employment*.

¹⁹ Vgl. Saskia Klosse en Gijsbert Vonk, *Socialezekerheidsrecht*, 2014, paragraaf 13.5.

²⁰ <http://www.workfast.nu/workfast.html>

in de vorm van een aanvullende cao-WW. Jammer dat buitenstaanders op de arbeidsmarkt hiervoor het gelag moeten betalen. We hebben de transitievergoeding verwelkomd als een nieuwe telg in de familie van de sociale zekerheid. En ten slotte hebben we geconstateerd dat het laatste restje passende arbeid in de WW is opgeofferd aan een op hol geslagen activeringsfilosofie. Het is vooral op dit vlak van de verslechtering van de rechtspositie dat werklozen in de WW negatieve gevolgen te vrezen hebben van de Wwz.

Verslechtingen van de rechtspositie kenmerken ook de Participatiewet. Participatie is voor veel bijstandsgerechtigden synoniem geworden voor dwang. Het is de newspeak van de participatiesamenleving: gedwongen arbeid is een tegenprestatie naar vermogen, een donderpreek heet een keukentafelgesprek.

Het nieuwe spook der werkloosheid maakt het perspectief er niet beter op. We hebben gezien dat de werkloosheid in Nederland hoog is en dat de armoede toeneemt. De dynamiek op de arbeidsmarkt is een neerwaartse. 30% van de hoger opgeleiden werkt onder zijn of haar niveau; aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdwijnen vaste banen en moeten werknemers concurreren met uitkeringsgerechtigden die weer onder dwang de arbeidsmarkt worden opgejaagd. Verdringing en concurrentie tussen werknemers met weinig kansen, is het gevolg.

Laten we hopen dat de samenleving de veerkracht vindt om dit negatieve scenario om te buigen. Als het steeds strenger wordende beleid een heilloze weg is, wat is dan het alternatief? Mogelijk biedt het basisinkomen voor iedereen een uitweg. Bij een dergelijk stelsel wordt de band tussen werk en uitkering doorgesneden. Het gevolg is dat werkenden en niet werkenden aan de onderkant van de samenleving niet langer met elkaar hoeven te concurreren. Het is niet voor niets dat dit oude idee uit de jaren 80 op dit moment door de intellectuele voorhoede van ons land weer uit de mottenballen wordt gehaald.